

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**ANDRÉ TOTTENE GARCIA**

**A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO**

**CURITIBA**

**2015**

ANDRÉ TOTTENE GARCIA

A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO

Monografia apresentada à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, no curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná

Orientador: Professor Emerson Gabardo

CURITIBA

2015

## TERMO DE APROVAÇÃO

## **AGRADECIMENTOS**

Começarei do início. Gostaria de agradecer aos meus pais, pela oportunidade que estou tendo neste momento. À minha mãe, pelo exemplo de bondade e conduta, e ao meu pai, pelos ideais que felizmente eu herdei. E, claro, ao meu irmão caçula, Lucas, pela esperança que ele me traz.

Quero agradecer aos mestres, não somente os da Faculdade de Direito da UFPR, mas todos os outros que tive pelo caminho. Um agradecimento especial ao professor Emerson Gabardo, pela paciência e dedicação que teve comigo, e aos membros da banca, pelo tempo disponibilizado para a avaliação deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos de caminhada, André Sefrin, Eduardo, Evandro, Fabrício e Paulo, sem os quais não teria tido a mesma felicidade em frequentar a Faculdade. Um agradecimento especial ao Rafael “bolacha”, pelos nove anos trilhando a mesma estrada, quatro na UTFPR e cinco na UFPR.

Por fim, gostaria de agradecer de todo coração minha namorada Valquíria, pelo amor, pelo carinho, e por ser a parte boa de todos os meus dias há mais de cinco anos. É pelo nosso futuro que dediquei todos meus esforços na elaboração desse trabalho e na conclusão deste curso.

À todos, portanto, muito obrigado.

## RESUMO

O Estado de Direito caracteriza-se por uma administração predominantemente burocrática, de cunho racional e impessoal, aos moldes do quadro administrativo burocrático descrito por Max Weber no início do século XX. Há separação entre o patrimônio do governante e o público. No entanto, quando esse modelo chega ao Brasil sem o ideário revolucionário que o concebeu o resultado é um Estado Patrimonialista, onde ainda impera o interesse privado em detrimento do público. Corresponde à República Velha e ao fenômeno do coronelismo. A partir de 1930, sucessivos Governos se debruçaram na missão de reformar o Estado e a Administração Pública no Brasil, com o intuito de modernizá-la. Destacam-se as reformas de 1936, durante o governo de Getúlio Vargas e a de 1967, no Governo de Castelo Branco. Tal processo, no entanto, não ficou imune às influências externas, sobretudo a partir da crise fiscal da década de 80, que fez o mundo se perguntar qual seria o verdadeiro papel do Estado. O Brasil, nessa época, recém-saído de uma Ditadura Militar, havia acabado de promulgar uma nova Constituição, que privilegiava uma série de princípios da administração burocrática. Pouco depois, diante da persistência da crise e da influência de agentes externos, concebeu-se um novo processo de Reforma a partir dos anos 90, que pretendia implantar no país uma administração pública gerencial. No entanto, o novo paradigma entrou em conflito com a ordem constitucional vigente, sobretudo com os princípios constitucionais consagrados na Carta Magna.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Burocracia. Patrimonialismo. Princípios da administração pública. Reforma gerencial.

## SUMÁRIO

PRÓLOGO .....	6
1. INTRODUÇÃO .....	8
2. O MODELO BUROCRÁTICO DE ESTADO .....	9
3. O PATRIMONIALISMO DO ESTADO BRASILEIRO.....	12
4. AS TENTATIVAS DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO .....	15
4.1. As Reformas da Era Vargas.....	16
4.1.1. <i>O Novo papel do Estado: o nacional desenvolvimentismo</i> .....	16
4.1.2. <i>Racionalizando a administração pública: a criação do DASP</i> .....	18
4.2. O Estado na Ditadura Militar .....	20
4.2.1. <i>A intervenção do Governo Militar na economia: o desenvolvimento baseado no endividamento e as várias formas de intervenção na economia</i> .....	21
4.2.2. <i>A reforma administrativa de 1967</i> .....	22
4.3. O Estado e administração pública na Constituição de 1988 .....	23
4.3.1. <i>Os princípios Constitucionais da Administração Pública brasileira</i> .....	24
5. A CRISE DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL .....	31
5.1. A “Nova Administração Pública” no mundo .....	34
5.2. A Nova Administração Pública no Brasil: a Reforma dos anos 90 .....	36
5.2.1. <i>Reforma Constitucional</i> .....	38
5.2.2. <i>Reforma administrativa</i> .....	40
5.2.3. <i>O principal efeito prático da Reforma Administrativa: a expansão e consolidação do terceiro setor</i> .....	43
6. A ORDEM CONSTITUCIONAL E OS MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO.....	45
6.1. Do patrimonialismo à burocracia: a consolidação dos princípios da administração pública .....	45
6.2. Da burocracia ao gerencialismo: conflitos entre a ordem constitucional e a reforma gerencial dos anos 90 .....	46
6.2.1. <i>A supremacia do interesse público no modelo gerencial</i> .....	46
6.2.2. <i>Eficiência nos modelos burocrático e gerencial</i> .....	49
7. CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS.....	52

## PRÓLOGO

Desde muito cedo tive contato com as diversas formas como a Administração Pública pode se organizar para prestar os serviços que lhes são inerentes. Como filho de servidores públicos, senti os efeitos das mudanças decorrentes da Reforma dos anos 90, sobretudo na esfera estadual. Como aluno há quase uma década de Instituições de Ensino Público, dependi – e ainda dependo – da forma como os recursos públicos são geridos. Por fim, como estagiário, trabalhei somente em órgãos públicos, tanto no Ensino Médio quanto no Superior. Tive, então, a oportunidade de compor, ainda que temporariamente, a estrutura estatal. No estágio realizado na Procuradoria Geral do Estado, por exemplo, entrei diretamente em contato com temas como a estrutura administrativa e a crise fiscal. Assim, tratar de um tema ligado à administração pública é, de certa forma, familiar.

Quando estudei o tema da Reforma do Estado na matéria “Direito Administrativo A” no terceiro ano do Curso de Direito, não pude, portanto, deixar de relacioná-lo com as minhas experiências pessoais. Por isso, no segundo semestre do quarto ano, ingressei na matéria tópica ofertada pelo professor Emerson Gabardo referente ao tema, com o objetivo de melhor compreender todo o contexto que desde muito cedo eu estive inserido. No decorrer da disciplina, através das discussões realizadas, surgiu a ideia de relacionar todo esse processo de Reforma do Estado com outro tema que sempre me despertou interesse: os princípios constitucionais, sobretudo os relacionados à Administração Pública.

Mas tratar de um tema somente por questões pessoais em um Trabalho de Conclusão de Curso não me parecia correto: era necessário que ele tivesse um mínimo de relevância nos dias atuais. Percebi então, que longe de ser nostálgico ou ultrapassado, o tema da Reforma do Estado é extremamente atual. O Estado brasileiro passa novamente por uma crise fiscal e de legitimidade. Velhos e inoportunos discursos voltam a ganhar voz na mídia e na política. Como consequência, as conquistas das últimas décadas na consolidação de um Estado Democrático de Direito entram em risco. O papel conferido pela Constituição ao Estado brasileiro, de um Estado Social, volta a ser questionado, por uma nova onda de conservadorismo completamente vazia de ideais de solidariedade e democracia.

Logo, tratar do tema da Reforma do Estado hoje sem relacioná-lo com os princípios constitucionais que norteiam a administração pública brasileira seria

temerário. São esses princípios que, em uma hipótese otimista, garantirão a partir de agora a continuidade do processo de amadurecimento institucional da administração pública brasileira.

Definido o tema, promovi a pesquisa bibliográfica, tendo como ponto de partida os textos estudados na disciplina tópica. Após, com o auxílio do professor Emerson Gabardo, selecionei a bibliografia pertinente ao tema, principalmente a disponível nas bibliotecas da UFPR. Promovi, então, a leitura de diferentes autores, que traziam diferentes visões de dois fenômenos principais: a crise e a reforma do Estado.

Procurei então analisar os diferentes processos de Reforma ao longo do tempo de uma maneira crítica, identificando avanços e retrocessos em cada momento. Tratei o tema de uma perspectiva histórica, por ser a forma mais conveniente de contextualizar cada processo e demonstrar como cada reforma é, de certa forma, consequência da reforma anterior.



## 1. INTRODUÇÃO

Desde que se transfigurou em Estado de Direito no século XVIII, o Estado assumiu diferentes funções. Já foi concebido como protetor do direito de propriedade e da liberdade. Já foi visto como principal responsável pelo desenvolvimento econômico, assim como já foi culpado por diversas crises decorrentes de seus próprios atos. Dessa forma, a partir do momento em que se separou o setor público do privado, o Estado moveu-se de maneira pendular, ora mais ativo, ora mais passivo em relação à sociedade. Ora dirigindo de maneira centralizada a economia, ora se eximindo de qualquer controle do Mercado. A estrutura administrativa também acompanhou esse movimento e, de acordo com as funções que o Estado toma para si, se reinventa de diversas formas: se centraliza ou descentraliza, se profissionaliza ou simplesmente se fragmenta.

O tema da Reforma do Estado envolve, portanto, a análise das transformações do papel do Estado, bem como as transformações da sua estrutura, expressas em um tipo mais específico de reforma: a da administração pública.

O ponto de partida da análise é o momento em que o Estado se organiza de maneira racional, ou seja, a partir do momento em que o Estado se transforma em uma organização burocrática. É a partir daí que se busca uma distinção clara entre o público e o privado. Logo, é a partir daí que se pode analisar se os processos de reforma são úteis à modernização e profissionalização da administração pública.

Definido o que se espera de um Estado de Direito e de uma estrutura administrativa moderna, analisa-se como tal modelo de Estado chegou ao Brasil, e as consequências dessa implantação. Dessa forma, traça-se um perfil do patrimonialismo brasileiro, mais especificamente do fenômeno do coronelismo.

A partir daí, constatada a permanência da confusão entre público e privado na administração pública brasileira, passa-se a uma análise das tentativas de reforma no Brasil ao longo do século XX, culminando na elaboração da Constituição de 1988.

No entanto, enquanto o Brasil enfrenta vários percalços para modernizar a máquina pública e garantir ao cidadão uma sociedade mais justa e igualitária, o mundo, em meio a uma crise fiscal, discute qual é de fato o papel do Estado. Novas – e velhas – teorias começam a tomar forma em uma tendência mundial de se reformar o Estado e a administração pública.

Tardiamente, na década de 90, esse novo paradigma – a administração pública gerencial – chega ao Brasil. Questiona-se, no entanto, qual o seu impacto na recente ordem constitucional vigente, e se suas premissas de fato se concretizaram.

## 2. O MODELO BUROCRÁTICO DE ESTADO

Com a Revolução Francesa emergiu um modelo de Estado que se pretendia racional e baseado na lei, em oposição ao Estado absolutista de então. Era ainda, o modelo de Estado adequado para a ascensão do capitalismo e consolidação da democracia. Era, enfim, o Estado de Direito, que adotaria como modelo de administração a forma teoricamente mais racional de organização: a burocracia. Fruto da complexidade que as organizações adquiriram após a Revolução Industrial, a burocracia se fez presente tanto no setor público, na administração do Estado Burguês-Liberal, quanto no setor privado, dentro das empresas pós-Revolução Industrial.<sup>1</sup>

A burocracia pode ser conceituada como “um sistema social racional, ou um sistema social, em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados”.<sup>2</sup> Não se confunde, portanto, com o senso comum de burocracia, relacionado com excesso de formalismo, papelada e ineficiência. Estas seriam, na realidade, disfunções da burocracia.<sup>3</sup>

Apesar de haver antecedentes ao longo da história, como a Igreja Católica, a organização burocrática só passou a ser predominante nos últimos 200 anos. Esse modelo, fruto da modernidade e do ideário liberal emergente em todos os campos do saber, tem como base a existência de um quadro administrativo burocrático, que, pretende-se, seja regido por leis e possua uma rígida hierarquia, esta também definida pela lei.<sup>4</sup>

Analisando o exército prussiano, foi Max Weber, já no início do século XX, que melhor descreveu o quadro administrativo burocrático. O autor alemão buscava descrever um tipo puro de burocracia. Tratava-se, portanto, de uma abstração, necessária para diferenciar o modelo burocrático dos outros dois teorizados: o

---

<sup>1</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004. p. 2

<sup>2</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Introdução...** *Op. cit.* p. 7

<sup>3</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Introdução...** *Op. cit.* p. 6

<sup>4</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Introdução...** *Op. cit.* p. 9

modelo tradicional e o modelo carismático.

Para diferenciar seus três modelos teóricos, Weber buscou identificar em cada um que tipo de dominação legítima era a preponderante. Assim, chegou a três tipos legítimos de dominação: a tradicional, a carismática e a racional-legal.<sup>5</sup>

A dominação tradicional baseia-se na crença na santidade das tradições vigentes desde sempre. As ordens do governante são aceitas porque sempre assim o foi. Dessa forma, tanto as regras seguidas como a legitimidade do governante provêm da tradição.<sup>6</sup> Em um Estado onde essa forma de dominação é preponderante, há forte apelo ao conservadorismo, diante da santidade das tradições.<sup>7</sup>

Na dominação carismática o poder baseia-se na crença nas capacidades heroicas e divinas do indivíduo.<sup>8</sup> Seguem suas ordens por causa de seu carisma, de seus dons ocultos e naturais que o legitimam como soberano. “O grande líder político, o capitão de indústria, o herói, o chefe de expedições pioneiras são frequentemente pessoas com poder carismático.”<sup>9</sup> É, no entanto, um poder instável, uma vez que só se mantém enquanto persistir a crença nas habilidades divinas do indivíduo. Também é pessoal, intransferível e arbitrário, na medida em que não existem leis ou qualquer tipo de norma que faça frente à vontade do líder carismático.<sup>10</sup>

Já a dominação racional-legal parte do pressuposto que as regras do Direito são estatuídas de maneira racional, orientadas a fins e/ou a valores, com a pretensão de serem respeitadas pelo grupo social. Estas regras seriam abstratas, cabendo ao judiciário sua aplicação no caso concreto e à administração cuidar para que os interesses expressos na lei sejam atendidos de maneira racional.<sup>11</sup>

Na dominação legal, portanto, quem manda na verdade obedece uma ordem impessoal que orienta suas disposições. Os subordinados da autoridade legal, por sua vez, não obedecem propriamente a ele e sim ao Direito, como membros de uma associação. Assim, as principais características da dominação legal seriam a

---

<sup>5</sup> WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 139-141

<sup>6</sup> WEBER, Max. **Op. cit.** p. 139

<sup>7</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Op. cit.** p. 13

<sup>8</sup> WEBER, Max. **Op. cit.** p. 139

<sup>9</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Op. cit.** p. 13

<sup>10</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Op. cit.** p. 13

<sup>11</sup> WEBER, Max. **Op. cit.** p. 142

racionalidade e a impessoalidade. As regras (o Direito) podem ser estabelecidas de maneira racional. Uma vez estabelecidas, a administração deve também ser racional, de maneira a adequar suas ações aos fins pretendidos pelas regras (ação instrumental).<sup>12</sup>

Quanto aos membros da associação subordinada à dominação legal, note-se que quando acatam uma ordem, o fazem de maneira impessoal, obedecendo não à pessoa e sim às regras objetivas impostas, inclusive aquelas referentes à competência, sua e do superior. O “senhor legal”, por sua vez, também está subordinado à ordem impessoal que o orienta. Ao mandar, está obedecendo a uma ordem imposta a ele. A dominação racional expressa-se, portanto, em um exercício contínuo de funções oficiais dentro de determinadas competências. Cada membro exerce sua competência dentro de uma hierarquia oficial, fixa, de controle e supervisão.

Quanto aos princípios, a dominação legal se submete à separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de produção. Consequentemente, e mais importante, há a separação absoluta entre o patrimônio da instituição e o patrimônio privado.

Aqui desde já se percebe a diferença crucial entre uma administração burocrática moderna e o que havia antes, vez que a principal característica dos Estados pré-capitalistas é a confusão entre o patrimônio público e o privado.

Há na dominação legal, ainda, a impossibilidade absoluta de apropriação do cargo pelo seu ocupante. A autoridade exercerá as funções atinentes ao cargo, de maneira impessoal e objetiva. Por fim, a dominação legal exige uma detalhada documentação de todos os processos administrativos, característica associada ao senso comum de burocracia. Para Weber, o tipo mais puro de dominação legal “é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático.” Este quadro é composto, em seu tipo mais puro, por funcionários individuais, subordinados a um senhor – eleito, sucessor ou eventualmente apropriador – também possuidor de competências legais.<sup>13</sup>

Os funcionários individuais possuem papel fundamental na configuração de um quadro administrativo burocrático. Suas características refletem diretamente as características do tipo ideal descrito por Weber. Dessa forma, são pessoalmente

---

<sup>12</sup> WEBER, Max. **Op. cit.** p. 142

<sup>13</sup> WEBER, Max. **Op. cit.** p. 144

livres, tendo que cumprir somente as obrigações objetivas do seu cargo. São nomeados dentro de uma hierarquia rígida, e exercem o cargo como única ou principal função.

Dentro da hierarquia, os funcionários individuais tem perspectiva de uma carreira, podendo progredir em função da eficiência demonstrada ou do tempo de serviço. Recebem remuneração fixa e devem comprovar qualificação profissional para o exercício das funções. Por fim, é vedado ao funcionário apropriar-se do seu cargo, estando submetido a um sistema rígido de disciplina e controle de serviço.<sup>14</sup>

Em um Estado, os funcionários individuais componentes do quadro administrativo burocrático correspondem normalmente aos servidores públicos. Note-se que persiste na administração pública uma série de características dos funcionários individuais do tipo ideal weberiano, quando se analisa o regime jurídico dos servidores estatutários. Como exemplos, subsiste ainda hoje a nomeação dos cargos, a impessoalidade, a possibilidade de progressão na carreira e a exigência de qualificação profissional. É, portanto, na regência de seus funcionários que a administração burocrática torna-se mais notável.

O tipo ideal de Weber, apesar de não encontrar correspondente direto na realidade, foi paradigma seguido pela administração pública ao longo do século XIX e primeira metade do século XX. Os países periféricos não tardaram a tentar modernizar suas administrações, trazendo a estrutura do Estado Moderno Europeu para dentro de suas peculiares realidades.

No Brasil, esse fenômeno de “importação” de um modelo pronto de Estado se dará após a proclamação da República, em 1889. A consequência, no entanto, não será exatamente uma administração moderna e racional, e sim uma forma peculiar de relação entre o público e o privado: o patrimonialismo.

### **3. O PATRIMONIALISMO DO ESTADO BRASILEIRO**

Com o advento da Revolução Francesa e a ascensão do capitalismo dito liberal, sociedade e Estado migraram de *status*. Há uma mudança de paradigma onde o Estado, antes detentor de poder absoluto de origem divina, passa a ser submetido à lei. Ao mesmo tempo, o conceito de cidadão começa a substituir

---

<sup>14</sup> WEBER, Max. **Op. cit.** p. 144

gradativamente o conceito de servo. Essa nova configuração de Estado, originada em meados do século XVIII e desenvolvida ao longo do século XIX, é o que Raimundo Faoro chama de Estado Burguês de Direito, sucessor do Estado pré-capitalista.<sup>15</sup>

No entanto, nem todas as partes do mundo fizeram essa transição no mesmo ritmo. O mundo recém-colonizado, transitado à força de um modelo a outro não absorveu a base principiológica que embasou a ruptura promovida pelo liberalismo. O resultado dessa desigualdade de ritmo é o que se poderia chamar de Estado Patrimonial.<sup>16</sup>

No patrimonialismo, não há divisão clara entre o patrimônio particular do governante e o patrimônio público. Na sistemática adotada por Max Weber, guardaria muitas semelhanças com o Estado Tradicional, ao qual se faz necessário tecer algumas considerações.

Segundo o pensador alemão, há três tipos de dominação legítima, sendo que a cada uma delas corresponde um tipo de Estado. Há a dominação de caráter racional, “baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação.”<sup>17</sup> Já a dominação de caráter tradicional, teria por base “a crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre”<sup>18</sup> e na legitimidade dos indivíduos que, por essas tradições, representariam a autoridade. Por fim, há a dominação de caráter carismático, baseada em aspectos heroicos ou divinos do governante e de suas ordens.

No Estado Tradicional, portanto, a dominação tradicional seria a preponderante.<sup>19</sup> Luis Carlos Bresser Pereira identifica o patrimonialismo como uma forma de expressão da dominação tradicional, juntamente com o patriarcalismo. Diferencia-se deste justamente pela existência de um quadro administrativo, o que ressalta o caráter contraditório do patrimonialismo: implementação formal de uma

---

<sup>15</sup> FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. Ed. São Paulo: Globo, 2003. p. 819.

<sup>16</sup> FAORO, Raymundo. **Op. Cit.** p. 820.

<sup>17</sup> WEBER, Max. **Op. Cit.** p. 141.

<sup>18</sup> WEBER, Max. **Op. Cit.** p. 141.

<sup>19</sup> Importante observar que, segundo o próprio Weber, tratam-se de tipos de dominação puros. No campo real, haverá sempre um misto dos tipos de dominação, com preponderância de um ou de outro. Trata-se, portanto, de uma abstração, sem uma correspondência direta com a realidade. WEBER, Max. **Op. Cit.** p. 141.

estrutura moderna sem a transposição dos princípios que a embasam.<sup>20</sup>

O Brasil pós-proclamação da República é exemplo dessa transição deficitária. Segundo Emerson Gabardo, “a ideologia liberal-republicana, marcadamente impessoal, não foi característica fundante da sociedade brasileira”.<sup>21</sup> Assim, no Brasil o auge do patrimonialismo está associado ao que se convencionou chamar de coronelismo, dominante na República Velha brasileira.

Vários autores tentaram explicar o fenômeno patrimonialista brasileiro e, mais especificamente, o coronelismo. Sérgio Buarque de Holanda descreve a figura do “homem cordial”, típico mandatário do interior do Brasil das primeiras décadas do século XX.<sup>22</sup> Mas foi Victor Nunes Leal que trouxe a fisiologia mais completa da famigerada figura do “coronel”. Leal identifica no coronel uma forma peculiar de manifestação do poder privado. Com seu poder diretamente proporcional à fragilidade financeira do município e política da União, o coronel seria figura indispensável à gestão municipal.<sup>23</sup>

Por um lado, o oligarca seria dependente da máquina pública, que lhe provê financiamentos, estradas para escoar produção e emprego aos parentes e amigos próximos. Por outro, o Estado dependeria dele, como captador de votos para a eleição de seus apoiadores, na forma do chamado voto de cabresto. Dessa forma, independente da situação e da oposição, seria o coronel que ditaria o ritmo das mudanças de seu curral eleitoral, seja apoiando aliados, seja derrubando opositores.

Enquanto Leal descreve a estática do patrimonialismo brasileiro focada em seu mais ilustre representante (o coronel), Faoro, traz a dinâmica de sua origem. Em primeiro lugar, não concebe o Estado patrimonial como um intermediário entre dois modelos antagônicos. Ele surgiria da absorção deficitária do ideário do Estado liberal em um Estado recém-colonizado.<sup>24</sup>

O Brasil, a exemplo de outros países, ganharia, com a passagem ao capitalismo moderno, um constitucionalismo formal, meramente de fachada, não fundando um verdadeiro Estado de Direito. O que o autor identifica como “estamento

---

<sup>20</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Op. cit.** p. 13

<sup>21</sup> GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009. p. 80.

<sup>22</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 146-147.

<sup>23</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 44

<sup>24</sup> FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder... Op, Cit.** p. 820

burocrático” se amoldaria ao capitalismo moderno vindo de fora, tomando dele o modelo econômico, mas não os direitos e garantias do Estado de Direito, não havendo ruptura com o patronato típico do patriarcalismo.<sup>25</sup>

Dessa forma, “a pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário.”<sup>26</sup>

Assim, nesse cenário, o interesse público é refém do interesse privado dos integrantes do estamento burocrático. Por sua vez, o povo seria ainda subordinado ao Estado e não seu cidadão. A liberdade do indivíduo frente ao Estado, princípio máximo do liberalismo, seria apenas formal, pois o direcionamento político da nação não lhe pertence.

José Osvaldo de Meira Penna, mesmo criticando Faoro por seu pouco apego à teoria weberiana, anda ao encontro do autor de *Os donos do Poder* ao rechaçar as teorias com base marxista que tentam explicar a realidade do patrimonialismo brasileiro.<sup>27</sup> Os dois autores não concordam em identificar no colonialismo uma espécie de feudalismo à brasileira. O patrimonialismo mercantilista, como define Penna, não seria, portanto, síntese ou antítese do momento histórico anterior, e sim resultado de um Estado Liberal alienígena em terras brasileiras.

#### 4. AS TENTATIVAS DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Em 1889 o Brasil finalmente torna-se uma República, enunciando dois anos mais tarde em sua Constituição os princípios do Estado de Direito. No entanto, como visto, o Estado que surgiu não era essencialmente um Estado Liberal, e a

---

<sup>25</sup> FAORO. **Op, cit.** p. 832

<sup>26</sup> FAORO. **Op. Cit.** p. 837

<sup>27</sup> PENNA, José Osvaldo de Meira. **O Dinossauro: uma pesquisa sobre Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1988. p. 144-148



administração pública estava longe de adotar a racionalidade burocrática tão bem descrita por Weber.

Assim, ao longo do século XX, o Estado Brasileiro passou por inúmeras reformas que tentaram redefinir seu papel junto à sociedade e modernizar de fato a administração pública.

#### **4.1. As Reformas da Era Vargas**

Até 1930 o Estado Brasileiro era predominantemente patrimonialista, oligárquico, conservador e regionalista. Na República “do café com leite”, o poder das oligarquias locais era a base de sustentação do próprio Estado, que, como visto, dependia dos “coronéis” para governar. Havia ainda uma forte tendência à descentralização, em decorrência da oposição ao Império centralizador de outrora, e também como mais uma forma de poder dos líderes locais. A administração pública era amadora, e completamente dominada pela rede de trocas de favores característica do coronelismo.

No campo econômico, o Brasil dos coronéis apoiava-se na ideia de “vocação agrária”, com a exportação de produtos primários sendo o único projeto de desenvolvimento viável.<sup>28</sup> Novamente, as contradições da Velha república ficavam latentes: defendia-se o liberalismo econômico, mas não se construía uma classe burguesa para protagonizar as mudanças sociais através do livre mercado

Em 1930 ocorre a Revolução, e Getúlio Vargas assume o poder. O novo Governo muda para sempre o Estado e a administração pública brasileira. No entanto, a “revolução” necessitou manter muitas das características do antigo *status quo* para conseguir um mínimo de governabilidade.<sup>29</sup>

##### **4.1.1. O Novo papel do Estado: o nacional desenvolvimentismo**

Getúlio assume o poder em um cenário de crise: coalizão política fragmentada, depressão no setor cafeeiro e problemas com a dívida externa e seu

---

<sup>28</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: 34, 1996. p. 33

<sup>29</sup> NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. Ed. Rio de Janeiro; Brasília, DF: J. Zahar: Escola Nacional de Administração Pública, 2003. p. 47

refinanciamento. Em resposta, toma medidas que incluíam: “intervenção estatal na economia, através da criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões para a esfera do governo federal; centralização política, reforma administrativa, racionalização e modernização do aparelho do Estado (...)”.<sup>30</sup>

Assim, o Estado brasileiro após a Revolução de 30 pela primeira vez toma para si o dever de desenvolver o país. Se antes a economia não era assunto do Estado e sim do mercado, agora cabia ao Poder Público protagonizar o desenvolvimento nacional.<sup>31</sup>

Curiosamente, nos países desenvolvidos, o ideal de livre mercado também sofre um forte abalo com a crise de 29. Neles, no entanto, a intervenção na economia servirá para construir um Estado de bem-estar social, projeto ainda distante da realidade brasileira. Aqui, como na maioria dos países em desenvolvimento, as décadas que se seguiram foram marcadas por uma forma de dirigismo da economia conhecida como nacional-desenvolvimentismo.<sup>32</sup>

Getúlio Vargas inicia no Brasil esse processo a partir da Revolução de 1930. A economia brasileira, essencialmente agrária, agora passava por um tardio projeto de industrialização, cujo objetivo principal era substituir gradativamente as exportações.<sup>33</sup>

Em paralelo, Getúlio amplia a atuação do Estado através da criação de agências e programas. Assim, o Governo, centralizado nas mãos do executivo nacional, passa a agir tanto diretamente na economia como indiretamente, através da regulação dos mínimos detalhes da produção nacional.<sup>34</sup>

O nacional-desenvolvimentismo, convivendo com outras concepções muitas vezes contraditórias de desenvolvimento e modernidade, resistiu ao fim de Vargas, sendo mantido e até ampliado pelos seus sucessores. O modelo só passará a sofrer contestações, tanto a nível nacional quanto internacional, a partir da década de 80, quando a crise fiscal atinge praticamente todos os Estados do mundo ocidental.

---

<sup>30</sup> NUNES, Edson. **Op. Cit.** p. 49

<sup>31</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica... Op. Cit.** p. 36

<sup>32</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica... Op. Cit.** p. 36

<sup>33</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica... Op. Cit.** p. 36

<sup>34</sup> NUNES, Edson. **Op. Cit.** p. 49

#### 4.1.2. Racionalizando a administração pública: a criação do DASP

Assim que toma o poder, Getúlio Vargas inicia um forte processo de centralização, acentuado a partir da instauração da ditadura em 1937, ao destituir quase todos os governadores dos Estados e nomear interventores.<sup>35</sup> Esse processo de centralização ocorreu de maneira variada em cada estado, diante das peculiaridades de cada elite oligárquica local. Em São Paulo, por exemplo, o processo foi mais lento em virtude da Revolução de 1932.<sup>36</sup>

Além de viabilizar a Revolução que se instalava, a centralização também tinha um viés prático: quebrado financeiramente, o Governo precisava de empréstimos internacionais e, dentre as exigências dos bancos internacionais, estava uma centralização de poder nas mãos do executivo federal, haja vista que a fragmentação de forças políticas entre os líderes oligárquicos tornava o país um devedor suspeito.<sup>37</sup>

Quanto à estrutura da administração pública, Getúlio cria em 1938 o DASP, órgão que seria responsável por tentar implementar verdadeiramente uma administração burocrática, de caráter racional e impessoal. “Como um correlato para a ‘racionalização’, a centralização, a padronização e a coordenação constituíram os objetivos máximos do DASP.”<sup>38</sup>

O DASP foi concebido como um órgão estritamente técnico, destinado a racionalizar a administração pública brasileira. Embora não tenha obtido êxito completo, o novo órgão foi responsável por inúmeros avanços na profissionalização da administração pública.

Por outro lado, no entanto, o DASP era a face do regime autoritário que o criou, sustentando “um processo de centralização sem precedentes no país”.<sup>39</sup> Interviu em todos os ministérios e pouco a pouco foi centralizando em si o poder de decisão do governo. Nos estados, foram instalados “daspinhos”, que se reportavam diretamente a sua matriz federal, desconfigurando completamente o federalismo.<sup>40</sup>

Não à toa, o DASP começou a perder força a partir de 1945, com o início da

---

<sup>35</sup> NUNES, Edson. **Op. Cit.** p. 47

<sup>36</sup> NUNES, Edson. **Op. Cit.** p. 51

<sup>37</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 61

<sup>38</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 53

<sup>39</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 54

<sup>40</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 54.

redemocratização. Apesar das contribuições dadas à racionalização da administração pública brasileira, o órgão era visto pela nova ordem como resquício da Ditadura, e, portanto, deveria ser fadado ao esquecimento.

As duas principais características da reforma administrativa promovida por Vargas – a centralização e a racionalização – não conseguiram, contudo, extirpar da política brasileira o fenômeno do patrimonialismo. Para Bresser Pereira, a partir do momento em que há um quadro administrativo, o patrimonialismo resiste sob a forma do clientelismo.<sup>41</sup>

O clientelismo pode ser conceituado como “uma relação assimétrica de mútua dependência, baseada no mando e na influência.”<sup>42</sup> Trata-se de uma troca de favores entre o patrono, de posição hierárquica superior, e o cliente, de posição hierárquica inferior, ambos necessitando de alguma forma do outro.

No caso do coronelismo pode-se usar como exemplo de patrono o parlamentar federal, que necessita do líder local (o cliente) para angariar votos, enquanto este necessita do parlamentar federal para trazer recursos a sua região.

Não é preciso muito esforço para perceber que logo se forma uma cadeia de patronos e clientes, já que o líder local será patrono de inúmeros indivíduos da região que domina, que terão algo, como clientes a oferecer. Em uma estrutura administrativa, mesmo que se pretenda burocrática, pode ocorrer a mesma coisa.

E assim foi com o Governo de Getúlio Vargas, quando o presidente, ao nomear interventores para os Estados, respeitou a vontade das elites oligárquicas locais.<sup>43</sup> Era a forma do Governo, de cunho revolucionário, obter o apoio das elites locais, essencial para sua manutenção. Caso esvaziasse totalmente o poder dos coronéis, Getúlio corria o risco de enfrentar novos movimentos contrários a ele, como a Revolução Constitucionalista em São Paulo, de 1932.

Dessa forma, percebe-se claramente que o patrimonialismo, personificado no clientelismo, resistiu durante o Governo de Vargas, em decorrência do verdadeiro malabarismo que ele precisava fazer para manter o poder: ao mesmo tempo, iniciava um processo de industrialização para agradar a elite intelectual urbana, garantia e ampliava direitos para conseguir o apoio da massa trabalhadora e, por fim, nomeava como interventores nos estados nomes assentidos pelos líderes

---

<sup>41</sup> MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Op. cit.** p. 14

<sup>42</sup> BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da Troca Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 107

<sup>43</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 48

locais, para garantir seu poder de mando.

Entretanto, alguns autores recusam a ver o fenômeno clientelista como algo vestigial, um apêndice de outros tempos em que ainda não havia a consolidação do Estado de Direito. É o caso de Luiz Henrique Nunes Bahia, que entende que o clientelismo seria inerente a qualquer relação de poder. Para o autor, o clientelismo típico das sociedades pré-capitalistas persiste na sociedade moderna e contemporânea.<sup>44</sup>

Bahia defende que “o padrão clientelista é constante e não simplesmente residual”<sup>45</sup> Dessa forma, afasta-se completamente de Faoro e Leal ao afirmar que o fenômeno clientelista é inerente ao jogo político de qualquer país.

Independente da interpretação que se dá ao fenômeno do clientelismo e, de maneira mais ampla, ao patrimonialismo, fato é que há uma verdadeira mudança de paradigma no Estado brasileiro a partir de 1930. Tanto é que a nova República que nasce em 1945 não é o retorno da antiga. É um Estado diferente, que adota de Vargas o nacional-desenvolvimentismo, mas deixa um pouco de lado a burocratização da administração pública.

As contradições do Estado brasileiro em busca da modernização continuam, portanto, ao longo da Nova República, sendo que a próxima tentativa de Reforma Administrativa ocorre somente em 1967, novamente conduzida por um governo ditatorial.

#### 4.2. O Estado na Ditadura Militar

Os governos democráticos que sucederam Getúlio mantiveram o nacional-desenvolvimentismo. O auge, inclusive dessa estratégia se deu no Governo de Juscelino Kubitschek, cuja promessa de campanha eram “cinquenta anos em cinco”, e a ideia de planejamento econômico era hegemônica.<sup>46</sup>

Entretanto, na administração pública os governos sucessores de Getúlio esvaziaram seu antigo símbolo de racionalização, o DASP, dando preferência a nomeações de amigos e aliados políticos para cargos no Governo. Como resultado, até 1961, apenas 12% do funcionalismo público havia sido admitido por concurso

---

<sup>44</sup> BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **Op. Cit.** p. 105

<sup>45</sup> BAHIA, Luiz Henrique Nunes **Op. Cit.** p. 108

<sup>46</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Cortez; Ponta Grossa : Editora UEPG, 2006. p. 132

público.<sup>47</sup>

O clientelismo, e com ele toda a irracionalidade do modelo patrimonial, não só resistiu à transição democrática como também foi elemento essencial dela. Depois de quase 20 anos de República, naturalmente a falta de profissionalização na administração pública tornou-se novamente um problema visível.

Em meio a mais uma crise econômica e política, os militares assumem o poder em 1964, depondo o presidente eleito João Goulart. Assim, como em 1930, será um Regime autoritário que tentará, novamente, modernizar a administração pública brasileira.

#### **4.2.1. A intervenção do Governo Militar na economia: o desenvolvimento baseado no endividamento e as várias formas de intervenção na economia**

O Governo Militar rompe com o populismo típico do nacional-desenvolvimentismo, mas mantém a essência dessa estratégia: a substituição das importações. A diferença para o Governo dos anos 30 é que agora não há tanta hostilidade com o capital externo. O protecionismo continuou, mas não impedia e até necessitava de investimento externo.<sup>48</sup> Até porque “a direção política do Estado foi de ampla abertura ao capital externo, de subordinação aos alinhados do bloco ocidental, liderados pelos Estados Unidos, pelo menos até 1974”.<sup>49</sup>

Os militares mantêm a estratégia de centralização do poder e do protagonismo do Estado como agente do desenvolvimento econômico, contradizendo o próprio discurso do golpe de implantar um Governo Liberal. É um Governo altamente intervencionista, “pois subsidiou fortemente as indústrias nacionais de bens de capital e exportadoras.”<sup>50</sup> Cria, ainda, inúmeras estatais para agir diretamente na economia.

Dessa forma, os Governos Militares basearam todo o projeto de desenvolvimento brasileiro em um contraditório protecionismo financiado pelo mercado estrangeiro.<sup>51</sup> Era, portanto, uma estratégia de desenvolvimento baseada principalmente no aumento da dívida externa, que levaria o Brasil a uma profunda

---

<sup>47</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 67

<sup>48</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica... Op. Cit.** p. 37

<sup>49</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Op. cit.** p. 137

<sup>50</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica... Op. Cit.** p. 38

<sup>51</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica... Op. Cit.** p. 38

crise fiscal a partir dos anos 80.

#### 4.2.2. A reforma administrativa de 1967

No plano administrativo, o governo Castelo Branco aproveitou-se do projeto de reforma administrativa que tramitava no congresso desde 1953, de autoria da Comissão Amaral Peixoto, para elaborar uma Reforma na administração pública, novamente com o intuito de modernizá-la e racionalizá-la. A Reforma finalmente veio com a edição do Decreto-lei 200/67.<sup>52</sup>

Eram princípios da reforma o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.<sup>53</sup> O decreto estabeleceu as diferenças entre a administração direta (Presidência da República e estrutura administrativa dos Ministérios) e indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Evidenciava, portanto, uma clara divisão entre o planejamento e a execução das ações e programas de governo.<sup>54</sup>

No entanto, apesar de promover a descentralização, o Decreto-Lei nº 200/67, em conjunto com a Constituição de 1967, alargou os poderes do presidente da República, criando ministérios diretamente subordinados a ele.<sup>55</sup> A diferença para o período anterior é que a classe política foi totalmente banida da composição dos principais ministérios, dando-se preferência à nomeação de tecnocratas ou pessoas ligadas às forças armadas.

Nas estatais criadas, ao invés de contratar por concurso público, os militares preferiram investir nas nomeações de diretores, principalmente em empresas de grande alocação de recursos, como a Petrobrás e a Vale do Rio Doce.

Assim, o Regime Militar utilizou-se de duas estratégias contraditórias ao reformar a administração pública. O clientelismo sobrevivia graças à proliferação de cargos nas estatais. Na definição das políticas públicas, no entanto, o Governo isolava no Executivo um núcleo de burocratas e tecnocratas responsáveis pelas decisões, estratégia conhecida como insulamento burocrático. Era a forma de levar

---

<sup>52</sup> PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. **Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1998. p. 47

<sup>53</sup> WAHRlich, Beatriz M. de Sousa. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente**. In: *Revista de Administração Pública*. Abr./jun., 1974. p. 45

<sup>54</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Op. cit.** p. 138

<sup>55</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 86

a cabo a estratégia de desenvolvimento econômico.<sup>56</sup>

Dessa forma, no campo da administração pública, apesar do discurso moralizante dos militares, ainda persistiu muito da irracionalidade anterior, na forma de clientelismo e troca de favores. Não houve, assim, uma efetiva burocratização, apesar do aumento desenfreado da máquina estatal e dos gastos públicos.

#### 4.3. O Estado e administração pública na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 foi resultado de inúmeras forças antagônicas que se reuniram para criar uma nova ordem constitucional após o fim do Regime Militar. Apesar das dificuldades pelo caminho, como a persistência da eleição indireta para presidente após o fim do Regime e a atribuição ao Congresso do papel de Assembleia Constituinte, foi a Constituição possível e suficiente para a reinstauração da democracia.<sup>57</sup> Dessa forma, vários anseios da sociedade reverberaram no texto legal, às vezes de maneira contraditória.

Como reação ao período autoritário que se encerrava, a Constituição traz em seu artigo 5º um imenso rol de direitos fundamentais. Como reação à crise fiscal, traz a nível constitucional várias matérias referentes à ordem econômica. Por fim, como reação aos fracassos de se profissionalizar e racionalizar a administração pública, a Carta Magna estabelece princípios burocráticos na qual ela se pautará.

Dessa forma, a Constituição de 1988 privilegiou uma Administração Pública tipicamente burocrática, fundada nos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade. Estabeleceu um regime jurídico único aos servidores públicos e não prescindiu de figuras clássicas como a licitação e o concurso público. Mais tarde, com a reforma dos anos 90, o princípio da eficiência também ganha *status* constitucional.

Assim, a Constituição Federal de 1988 foi um nado contra a corrente da ordem mundial, que em meio à crise fiscal tentava flexibilizar a administração pública através da chamada Nova Administração Pública, ou administração pública gerencial. De todo modo, estabeleceu princípios que até hoje buscam ser consolidados na prática da administração pública brasileira.

---

<sup>56</sup> NUNES, Edson. **Op. cit.** p. 88

<sup>57</sup> SALGADO, Eneida Desirée. **Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2007. p. 199.



#### 4.3.1. Os princípios Constitucionais da Administração Pública brasileira

A Constituição de 1988 inovou ao trazer em seu artigo 37 os princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo que este último fora acrescentado pela Emenda Constitucional 19/1998.

Além destes princípios explicitados no artigo 37 da Constituição Federal, há outros que também norteiam a administração pública e o direito administrativo brasileiro, que podem ser encontrados em outras passagens do texto constitucional, em disposições legais, como os presentes na Lei 9784/1999, além de princípios implícitos na Constituição, ou decorrentes dos princípios já ali previstos.

Assim, também são princípios da administração pública brasileira a supremacia do interesse público sobre o privado, finalidade, motivação, autotutela, entre outros.

##### *a) Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*

Mesmo não previsto explicitamente na Constituição, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é comumente considerado pela doutrina um dos mais importantes princípios do Direito Administrativo.

Celso Antonio Bandeira de Mello chega a afirmar que consiste em um princípio geral do Direito, inerente a qualquer sociedade.<sup>58</sup> Mesmo não constando no *caput* do artigo 37 estaria presente, segundo o autor, em várias disposições constitucionais, como o artigo 5º, incisos XXIV e XXV, que preveem os institutos da desapropriação e da requisição, onde a supremacia do interesse público resta evidente.

Já para Di Pietro, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado inspira o legislador e vincula a administração pública. Segundo a autora, com a passagem do Estado Liberal para o Social houve a superação do individualismo que permeou o Direito por séculos. O Estado, antes exclusivamente preocupado em garantir a liberdade dos indivíduos passa a ser prestador, tendo como objetivos promover a justiça social e o bem estar coletivo. Em decorrência, os

---

<sup>58</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 96.

interesses públicos passaram a ter prevalência sobre os individuais, inspirando os legisladores a formular normas que atendam ao interesse público.<sup>59</sup>

Com relação à autoridade administrativa, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado vincula o administrador, que não pode dispor do interesse público para atender seu próprio interesse ou interesse de particular. Se o fizer, estará incorrendo em desvio de poder ou de finalidade.

Dessa forma, não pode o princípio em questão ser entendido como mero poder discricionário do administrador, sendo, como Bandeira de Mello ressalta, um poder instrumental, um poder-dever: deve o administrador atender o interesse público.<sup>60</sup> Por isso, decorre do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, outro princípio: o da indisponibilidade do interesse público.

Importante ressaltar que interesse público e interesse estatal não se confundem e, por vezes, até se contrapõem. O interesse público que deve prevalecer sobre o particular é o comumente chamado de interesse público primário, ou seja, o da coletividade. O interesse do governante é entendido como interesse público secundário.

Com relação a sua extensão, a supremacia do interesse público sobre o particular tem seus limites definidos pela própria ordem jurídica, devendo ser conciliado com os demais princípios do Direito e com as garantias fundamentais dos indivíduos.

O interesse público ainda pode ser concebido em seu sentido amplo e estrito. No primeiro, significa o interesse público genericamente considerado, que englobaria tanto o interesse da coletividade quanto os interesses dos indivíduos. É um limite negativo da atuação administrativa. O segundo consiste no interesse da coletividade em si, pressuposto positivo de validade da atuação administrativa.<sup>61</sup>

Com base no princípio, os atos administrativos gozam de imperatividade, unilateralidade e auto-executoriedade. Ainda, é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado que permite à administração pública revogar seus próprios atos (princípio da autotutela). No entanto, o referido princípio não afasta a apreciação dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, o que só reforça a ideia

---

<sup>59</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 66.

<sup>60</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.** p. 99.

<sup>61</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2011. p. 162.

de que a supremacia do interesse público deve ser entendida nos limites da própria ordem jurídica estabelecida pela Constituição.

Segundo Di Pietro, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado está presente também nos quatro tipos de função administrativa: serviço público, fomento, polícia administrativa e intervenção. É inerente ao primeiro, já serviços públicos podem ser entendidos como aqueles que atendem ao interesse coletivo. Está presente no segundo, uma vez que a administração pública só tem interesse em fomentar a iniciativa privada quando entende que a atividade desenvolvida pelo ente privado ajuda a atender o interesse público. Constitui fundamento dos dois últimos, inclusive limitando-os, já que o poder de polícia e de intervenção só podem ser exercidos no atendimento ao interesse público.<sup>62</sup>

Dessa forma, pode-se afirmar que a prevalência do interesse público constitui a finalidade do próprio Estado de Direito, sendo que a origem de ambos se confundem.

#### *b) Princípio da Legalidade*

O princípio da legalidade consiste na submissão da administração pública à lei.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello é o princípio capital do regime jurídico administrativo brasileiro. O autor afirma ainda que o princípio é como um antídoto natural contra o poder oligárquico, sendo uma tradução jurídica de um propósito político: o Estado de Direito.<sup>63</sup> Nesse mesmo sentido, Di Pietro afirma que o princípio da legalidade nasceu juntamente com o próprio Estado de Direito.<sup>64</sup>

Assim, em um Estado de Direito tal como concebido após a Revolução Francesa, pelo princípio da legalidade, se aos cidadãos é possível fazer tudo o que a lei não proíba, ao Estado somente é permitido fazer o que a lei permitir.

Essa primeira faceta do princípio da legalidade, também entendida como princípio da autonomia da vontade ou da vinculação negativa, está prevista no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal. Já a segunda faceta, além de estar presente no *caput* do artigo 37 como princípio da administração pública, já aparece no artigo 1º,

---

<sup>62</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 37.

<sup>63</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.** p. 100.

<sup>64</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 65.

parágrafo único do texto constitucional que enuncia que *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente (...)*.<sup>65</sup>

O princípio da legalidade é, portanto, fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, onde quem governa apenas executa fielmente o que está previsto em lei.

No Brasil, o princípio da legalidade ganha contornos ainda mais fortes, uma vez que é vedada pela Constituição Federal a edição dos chamados decretos autônomos (artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal), diferentemente do que ocorre em alguns outros países. Pelo sistema brasileiro, a competência do Presidente da República para expedir decretos restringe-se somente à fiel execução da lei, não sendo possível, através de decreto, inovar na ordem jurídica.<sup>66</sup>

O princípio da legalidade, mesmo com toda a amplitude que a ordem jurídica lhe confere, possui restrições previstas no próprio texto constitucional. Tratam-se das medidas excepcionais previstas na Constituição onde, pela urgência ou gravidade da situação a atuação do Estado pela lei não é possível. Essas hipóteses, segunda Bandeira de Mello, restringem-se tão somente às medidas provisórias (artigo 62), ao estado de defesa (artigo 136) e Estado de Sítio (artigos 137 a 139).<sup>67</sup>

### *c) Princípio da impessoalidade*

O princípio da impessoalidade está presente explicitamente na Constituição Federal no *caput* do artigo 37, e pode ser apreendido em dois sentidos: em relação aos administrados, e em relação à própria Administração Pública.<sup>68</sup>

No primeiro sentido, significa que a administração pública não pode conferir tratamento diferenciado aos administrados. Não pode diferenciar, seja positivamente, seja negativamente, os indivíduos que, em relação ao Estado, possuem os mesmos direitos e obrigações. Nesse sentido, o princípio da impessoalidade apresenta-se como face do princípio da igualdade.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>66</sup> A emenda Constitucional 32/2001 trouxe algumas matérias que podem ser regulamentadas por decreto, porém restrita à organização da administração pública, desde que não acarrete aumento de despesa.

<sup>67</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.** p. 106.

<sup>68</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 68.

<sup>69</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 68

No segundo sentido, o princípio da impessoalidade impõe que os agentes públicos devem agir no interesse exclusivo da administração pública e em nome dela. É vedado aos agentes no exercício de tais funções, agir em nome próprio. Seus atos são atos da Administração Pública, sendo portanto impessoais.<sup>70</sup>

Note-se que em relação aos administrados, o princípio da impessoalidade é pedra basilar do quadro administrativo burocrático teorizado por Max Weber. É justamente a impessoalidade do agente que caracteriza a chamada Administração Pública burocrática.

Além de estar contido na Constituição Federal, seja de forma explícita no *caput* do artigo 37, seja como face do princípio da igualdade contido no artigo 5º, o princípio da impessoalidade também se manifesta em diversos institutos típicos de Direito Administrativo. É princípio essencial às licitações, onde os concorrentes devem concorrer em pé de igualdade, não podendo o administrador conceder privilégio ao fornecedor de sua preferência. Ainda, a impessoalidade é base do concurso público, que nada mais é que a forma impessoal adotada pela Administração Pública de selecionar seus agentes.<sup>71</sup>

Além de reger as licitações e os concursos públicos, o princípio da impessoalidade é também um princípio processual. Na esfera de atuação do Poder Judiciário está presente na imparcialidade do juiz, que deve manter-se equidistante das partes componentes da lide que está para ser julgada. Caso a imparcialidade do julgador esteja comprometida por relações pessoais que eventualmente possa ter com uma das partes, deve ser alegada a suspeição ou o impedimento.

Na esfera de atuação interna da administração pública, a mesma imparcialidade é exigida do julgador em processo administrativo, onde também é possível a alegação de suspeição ou impedimento, previstas na lei 9.784/99.<sup>72</sup>

#### *d) Princípio da publicidade*

Preconiza o princípio da publicidade que os atos da administração pública devem gozar de total transparência, devendo ser amplamente acessíveis e

---

<sup>70</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 68

<sup>71</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.** p. 114.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 69.

divulgados pela Administração Pública.<sup>73</sup> É princípio explícito na Constituição Federal, também contido no *caput* do artigo 37.

Como os atos da administração pública visam o interesse público, nada mais natural que sejam amplamente divulgados, já que são também de interesse público. Dessa forma, não pode a administração pública se negar a fornecer informações solicitadas pelos administrados. Caso se negue, a própria Constituição prevê mecanismos para que o indivíduo pleiteie o acesso à informação, como é o caso do *habeas data*.

Como a maioria dos princípios constitucionais, o princípio da publicidade entra em conflito com outros direitos fundamentais, como é o caso do direito à intimidade (artigo 5º, incisos X, XI e XII). Nestes casos, a ponderação desses dois princípios deve ser realizada através do princípio da proporcionalidade, em seus três componentes (necessidade, adequação e proporcionalidade estrita).<sup>74</sup> Outra hipótese de restrição ao princípio da publicidade prevista constitucionalmente são os casos de informações cujo sigilo são imprescindíveis à segurança do Estado ou ao interesse público (artigo 5º, inciso LX). Essa restrição, no entanto, deve ser devidamente motivada no caso concreto para que não seja utilizada para mitigar o princípio em tela.

Além das disposições constitucionais pertinentes ao princípio da publicidade, a legislação infraconstitucional também é rica em disposições que se coadunam ao princípio. É o caso, por exemplo, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige transparência na prestação das contas públicas, e, mais recentemente, na nova Lei de Acesso à Informação.

#### *e) Princípio da moralidade*

Preconiza o princípio da moralidade que a administração pública deve agir em conformidade com princípios éticos inerentes a sua atividade, como lealdade e boa fé.<sup>75</sup>

Discute-se na doutrina se tal princípio seria autônomo ao princípio da legalidade. Segundo Di Pietro, muitos autores entendem que uma atuação imoral da

---

<sup>73</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.** p. 114.

<sup>74</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 72.

<sup>75</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. Cit.** p. 114

administração pública, seria uma modalidade de ilegalidade: ilegalidade quanto aos fins. No entanto, entende a autora que os dois princípios apresentam conteúdo autônomo, tanto que os dois estão expressos no artigo 37 da Constituição Federal.<sup>76</sup>

Ainda, há na carta magna ferramenta específica concedida ao cidadão para ser utilizada em casos de ofensa à moralidade administrativa: trata-se da ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. É por meio da ação popular, inclusive, que o Poder Judiciário pode ser instado a controlar não só a legalidade, mas também a moralidade do ato administrativo.

Dessa forma, não basta a administração pública se submeter somente à legalidade: ela também se submete à moralidade, não podendo, por interesse particular ou má-fé, utilizar-se da atuação dentro da lei para obtenção de resultados contrários ao interesse público.<sup>77</sup> Nesse sentido, a imoralidade seria uma forma de desvio de poder.

#### *f) Princípio da eficiência*

Esse princípio foi inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal pela emenda constitucional 19/98. Sua origem na ordem jurídica brasileira está, portanto, intimamente ligada com a Reforma Gerencial dos anos 90 e o Plano Diretor da Reforma do Estado. No entanto, para Bandeira de Mello, o princípio da eficiência nada mais é que os doutrinadores anteriormente já identificavam como princípio da boa administração.<sup>78</sup>

Segundo o princípio da eficiência (ou da boa administração), a administração pública deve obter o melhor desempenho possível para alcançar os melhores resultados. Novamente, não basta somente uma atuação dentro da legalidade. É exigido da administração pública um esforço a mais, no sentido de sempre perseguir o melhor resultado possível.

Para Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta-se sob dois aspectos: tanto o agente público deve agir de modo a obter os melhores resultados possíveis,

---

<sup>76</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. Cit.** p. 77

<sup>77</sup> Di Pietro traz o conceito de administração paralela, de Agustin Gordilho que ilustra bem como uma atuação dentro da legalidade pode ser imoral. Para referido autor, essa administração paralela só pode ser superada através da participação popular. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. Cit.** p. 80.

<sup>78</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.** p. 122.

quanto a administração pública deve se organizar da melhor maneira possível para propiciar os melhores resultados.<sup>79</sup>

Como mencionado, a inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal tem ligação direta com o Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, tema do próximo capítulo. A ideia de eficiência está presente em praticamente todo o Plano, que tenta inserir na administração pública brasileira figuras propícias a alcança-la como as organizações sociais, agências autônomas e, principalmente o contrato de gestão.

A doutrina, porém, alerta que o princípio da eficiência só pode ser entendido dentro da legalidade e não como forma de mitigá-la, como será trabalhado em capítulo específico do presente trabalho.

## 5. A CRISE DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O auge do *welfare state* nos países desenvolvidos, e do nacional-desenvolvimentismo nos países subdesenvolvidos, ocorreu entre as décadas de 50 e 60 do século passado. Desde a crise de 1929, a atuação estatal na economia era vista com bons olhos, com o Estado assumindo um papel, no chamado Estado de Bem-estar Social.

Entretanto, a partir do momento em que deixa apenas de garantir a propriedade e passa a promover direitos sociais, como saúde, educação e bem-estar social, o Estado precisa de muito mais recursos. A carga tributária sobe gradativamente, assim como os gastos públicos e das empresas estatais. Como resultado, os Estados começam a entrar em crise fiscal: seus gastos passam a ser maiores que a arrecadação. “O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, se não a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa.”<sup>80</sup>

Assim, a partir dos anos 70 as economias da maioria dos países do mundo começaram a entrar em recessão. Mas se após a Segunda Guerra Mundial o Estado havia sido importante para a superação da crise, assumindo o protagonismo do

---

<sup>79</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.** p. 84.

<sup>80</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle.** Brasília, DF: MARE, 1997. p. 12.



desenvolvimento social e econômico, agora era apontado como o principal causador da crise.<sup>81</sup> Diferentemente de 1929, a crise não tinha origem no Mercado desregulado, mas no excesso de intervencionismo do outro agente econômico relevante, o Estado.<sup>82</sup> Era, portanto, uma crise do Setor Público.

Dessa forma, o excesso de gastos do Estado Social, e o consequente *déficit* das contas públicas começaram a ser apontados como os principais causadores da crise que se instalava.<sup>83</sup> A solução, portanto, viria na reforma do próprio Estado, na sua estrutura e na definição do seu papel perante a sociedade, ambos desgastados.

Neste cenário, pela primeira vez as teorias neoliberais formuladas ainda na década de 40 começaram a ganhar terreno no campo prático. A ordem era no sentido de combater o *keinsianismo* praticado desde o fim da 2ª Guerra e diminuir o Estado para o tamanho que os neoliberais consideravam ideal: mínimo.<sup>84</sup>

Fazia parte da agenda neoliberal o ajuste fiscal, o corte de gastos sociais, a descentralização e a desregulamentação, principalmente da economia. A crença em um mercado capaz de se autoajustar sem a interferência do Estado começou a ganhar força, até porque a crise fiscal dos Estados não permitia mais uma atuação incisiva na economia. Quanto aos problemas sociais, havia a utópica ideia de que, uma vez que a mão invisível do mercado o ajustasse, haveriam progressos em todas as áreas.<sup>85</sup>

Assim, para sair da crise, os Estados, tanto os desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, teriam que se reinventar, e reinventar sua máquina administrativa. O neoliberalismo radical, entretanto, não era visto como uma alternativa viável, mesmo porque um dos objetivos das reformas que viriam era justamente recuperar a capacidade do Estado como promotor de direitos. Era torna-lo, segundo Bresser, mais forte e não mais fraco como queriam os neoliberais.<sup>86</sup> Reduzir o Estado o tornaria ainda mais ineficiente, portanto, até porque a crise no setor público tinha causas muito mais complexas que as apontadas pelos neoliberais.<sup>87</sup>

---

<sup>81</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma... Op. Cit.** p. 7

<sup>82</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma... Op. Cit.** p. 12

<sup>83</sup> DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999 p 177

<sup>84</sup> ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 2

<sup>85</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma... Op. Cit.** p. 16

<sup>86</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma... Op. Cit.** p. 7

<sup>87</sup> DINIZ, Eli. **Op. Cit.** p. 177

Dessa forma, passou-se a conceber uma nova forma de administração pública, que aproveitaria mecanismos da matriz neoliberal, mas manteria o foco no atendimento ao cidadão e na consolidação da democracia. Organismos internacionais dispostos a financiar esse novo Estado estabeleceram uma agenda para que países mais endividados, como o Brasil, usufruírem de seus investimentos. O Banco Mundial, por exemplo, começou a emprestar dinheiro para países dispostos a investir na reconstrução do Estado, mas para isso teriam que passar por reformas orientadas para o mercado – desregulamentação, descentralização, ajuste fiscal, privatização de estatais.<sup>88</sup>

Houve, portanto, uma forte pressão externa para que a reconstrução do Estado fosse realizada seguindo premissas que, se não eram neoliberais, baseavam-se muito em algumas de suas ideias originais.

O Brasil não ficou muito tempo imune a essa agenda externa, mesmo que a recém-promulgada Constituição fosse no sentido contrário. Afinal, a necessidades de ajustes eram notáveis: o endividamento externo passou a afundar a economia brasileira a partir dos anos 80, aliado a uma hiperinflação fora de controle. O “milagre econômico” da primeira década de ditadura começava a cobrar um preço alto.

No entanto, diferentemente do ocorrido nos países europeus, a maioria dos brasileiros não usufruiu da prosperidade do período anterior, já que a concentração de renda no país não sofreu alteração com o nacional-desenvolvimentismo promovido pelos militares. A agenda de combate à inflação dos primeiros anos da nova ordem constitucional atrasou, ainda, a implantação de políticas públicas que reduzissem o absurdo índice de desigualdade social.<sup>89</sup>

A crise no Brasil a partir da nova República, portanto, não era apenas uma, eram várias. Além da crise fiscal havia uma crise institucional e uma crise de governabilidade. Institucional em função “do aprofundamento da defasagem Estado-sociedade, a par da ineficiência do poder público na gestão dos problemas mais prementes – como o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência.”<sup>90</sup> De governabilidade em função da paralisia decisória e incapacidade de implantação de políticas públicas, resultantes

---

<sup>88</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma...** Op. Cit. p. 17

<sup>89</sup> DINIZ, Eli. **Op. Cit.** p. 179

<sup>90</sup> DINIZ, Eli. **Op. Cit.** p. 180

da redemocratização em curso.<sup>91</sup>

Dessa forma, fatores internos e externos contribuíram para um divórcio entre o Estado e a Sociedade brasileira, culminando na necessidade de uma nova agenda institucional.<sup>92</sup> No final dos anos 80, a economia estava estagnada, o Estado endividado, e a Constituição recém-promulgada era apenas uma promessa de um futuro melhor, longe, porém, de uma efetiva implantação de Estado Social.

Em razão disso, quando a “Nova Gestão Pública”, ou administração pública gerencial finalmente chega ao Brasil, a ausência de um Estado Social por aqui e os anseios expostos na Constituição Federal, faz com que o novo paradigma passe a sofrer forte resistência, tanto de dentro quanto de fora da máquina estatal brasileira.

### 5.1. A “Nova Administração Pública” no mundo

No plano internacional, as reformas visando uma nova administração pública não ocorreram de maneira uniforme. Para Theo A.J. Toonen “a realidade da administração pública internacional manifesta uma variedade muito maior de modelos e modos de reforma.” O autor defende que a perspectiva gerencial acabou ofuscando os vários modos de reforma adotados pelos países nas décadas de 80 e 90. Apesar de haver similitudes entre as reformas, até porque o problema enfrentado era praticamente o mesmo, cada uma ocorreu ao seu modo.<sup>93</sup>

Assim, na Inglaterra, por exemplo, a reforma foi abrangente, não consensual, legislada e conduzida de modo centralizado.<sup>94</sup> Foi na Inglaterra inclusive, e em algumas de suas ex-colônias como Nova Zelândia e Austrália, que a Reforma Gerencial ocorreu de maneira mais profunda.<sup>95</sup>

A maioria dos países europeus, no entanto, empreendeu uma reforma gradualista, caracterizada por procedimentos experimentais, consensuais e gradativos, como ocorreu na Alemanha, por exemplo.<sup>96</sup> Para Bresser, em países

---

<sup>91</sup> DINIZ, Eli. **Op. Cit.** p. 180

<sup>92</sup> DINIZ, Eli. **Op. Cit.** p. 175

<sup>93</sup> TOONEN. Theo A. J. Reforma administrativa: analítica. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 474

<sup>94</sup> TOONEN. Theo A. J. Reforma administrativa: analítica. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 476

<sup>95</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo; Brasília, DF: Ed. 34: ENAP, 2011. p. 51

<sup>96</sup> TOONEN. Theo A. J. Reforma administrativa: analítica. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 477.

com uma burocracia mais consolidada como a própria Alemanha e a França, o modelo gerencial alcançou maior resistência. Até porque com uma burocracia bem consolidada a percepção da necessidade de uma reforma era menor.<sup>97</sup>

Houve países, ainda, que simplesmente não empreenderam reforma alguma, outros que reformaram muito mas não mudaram nada, e aqueles, como a França, que fizeram o inverso: tiveram uma profunda transformação da administração pública sem recorrer a grandes reformas.<sup>98</sup>

Mesmo com a variedade de reformas ao redor do mundo, é inegável uma certa uniformidade nos processos reformadores, ainda mais se analisando o papel de entidades internacionais no processo. A primeira onda de reformas, ainda na década de 70, de caráter mais assumidamente neoliberal, apoiou-se no Consenso de Washington e impôs aos países, através do Banco Mundial e do FMI, uma agenda de medidas que envolvia a privatização, a descentralização e a desregulamentação. Os mesmos órgãos, mais tarde, farão aos países em desenvolvimento exigências similares para lhes emprestar dinheiro.<sup>99</sup>

O interessante é que a partir dos anos 90, enquanto o Brasil inicia seu processo de Reforma, os países desenvolvidos e os órgãos internacionais passam a analisar os resultados das reformas e, basicamente, entender porque elas de uma forma geral fracassaram.<sup>100</sup> Analisando a reforma em países em desenvolvimento, os próprios financiadores das reformas administrativas, FMI e Banco Mundial, reconheceram o fracasso das medidas. Entre os motivos está o fato de que os processos de reforma nunca são levados até o fim. Ainda, os reformadores não costumam respeitar as peculiaridades de cada país.<sup>101</sup>

Foi o que ocorreu em muitos países da América Latina, entre eles o Peru. Frans Thediek, ao analisar o processo de descentralização do país vizinho, conclui que a reforma no Peru falhou por razões políticas: criaram-se regiões autônomas,

---

<sup>97</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo; Brasília, DF: Ed. 34: ENAP, 2011. p. 76 .

<sup>98</sup> TOONEN, Theo A. J. Reforma administrativa: analítica. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 479.

<sup>99</sup> SALOGE, Aneer. Desafios comuns a reforma administrativa em países em desenvolvimento. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 494.

<sup>100</sup> SALOGE, Aneer. Desafios comuns a reforma administrativa em países em desenvolvimento. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 499.

<sup>101</sup> SALOGE, Aneer. Desafios comuns a reforma administrativa em países em desenvolvimento. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 503.

mas sem equidade financeira e com uma concentração de recursos na região da capital. Ainda, o povo, a exemplo do que ocorreu em muitos países latino-americanos e africanos, não foi consultado a respeito das mudanças trazidas de fora.<sup>102</sup>

## 5.2. A Nova Administração Pública no Brasil: a Reforma dos anos 90

O Brasil só tentou implementar uma reforma gerencial no meio da década de 90. O atraso na adoção de medidas de ajuste estrutural pode muito bem ser justificado pelo momento histórico vivido pelo país em meados da década de 80. No auge da crise fiscal ao redor do mundo, o país, à exemplo de outros da América Latina, passava por uma difícil transição para a democracia.

Os conflitos da sociedade, sufocados pela Ditadura, vieram à tona, assim como os anseios por uma sociedade mais igualitária e com menos pobreza.<sup>103</sup> Nessa dialética marcada por expectativas e interesses difusos a Constituição é promulgada, mas logo seus anseios de um Estado Democrático de Direito esbarraram na crise fiscal, que impedia o aumento de gastos do Estado para fazer jus as suas novas obrigações constitucionais.<sup>104</sup>

Após o fracasso dos planos econômicos do Governo Sarney para estabilizar a inflação, e a falta de efetivação dos direitos previstos na nova Carta Magna, a recente democracia social brasileira vê agravar sua crise de legitimidade. A crise fiscal “levou a deterioração dos serviços públicos fazendo crescer o discurso privatizante o ataque ao funcionalismo público”.<sup>105</sup>

Assim, quando assume o poder, Collor adota uma postura puramente neoliberal de resposta à crise: baseia suas tentativas de aprimoramento da administração pública em privatizações de estatais e combate aos “marajás”, funcionários públicos extremamente beneficiados pelas distorções da estrutura burocrática.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> THEDIEK, Franz. Análise do projeto de descentralização no Peru. In KLIKSBURG, Bernardo (Compilador). **El Rediseño del Estado: una perspectiva internacional**. INAP, 1994. p. 105

<sup>103</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa: Editora UEPG, 2006. p. 144.

<sup>104</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses... Op. Cit.** p. 147.

<sup>105</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses... Op. Cit.** p. 146

<sup>106</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses... Op. Cit.** p. 148.

Collor implementa suas medidas de maneira unilateral, coercitiva, através de medidas provisórias, sem discussão prévia com o Congresso ou com a sociedade civil.<sup>107</sup> A falta de um objetivo maior por trás das privatizações em massa, o descontentamento do próprio Mercado com a postura agressiva do Governo, e as inúmeras denúncias de corrupção que tornaram hipócrita seu discurso contra os marajás, minaram Collor, que viria a não concluir nem mesmo seu mandato.<sup>108</sup>

Após o governo de transição de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência após o sucesso da implantação do Plano Real na estabilização da economia, quando ainda era Ministro da Fazenda do governo anterior. Apesar de não ter sido objeto da campanha presidencial, a Reforma administrativa torna-se um dos temas centrais do novo governo.<sup>109</sup>

O presidente cria o MARE, Ministério de Administração e Reforma do Estado, e nomeia como ministro Luis Carlos Bresser Pereira. O novo órgão elabora o Plano diretor de Reforma do Estado, que continha o conjunto de mudanças estruturais, legais e constitucionais que a Reforma pretendia implementar.

O objetivo da Reforma, claramente inspirada nos conceitos de Nova Gestão Pública,<sup>110</sup> era transformar o Estado brasileiro no que Bresser chamava de “Estado Social-Liberal”. Seria uma alternativa aos paradigmas opostos do neoliberalismo e do estatismo, ambos inadequados como modelo de desenvolvimento econômico e social.

Para alcançar o tal Estado Social-Liberal, a reforma dos anos 90 seria ampla, e abarcaria: “a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização (...); a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado (...); e o aumento da governança do Estado, ou seja, de sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que envolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática),

---

<sup>107</sup> DINIZ, Eli. **Op. Cit.** p. 188

<sup>108</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses... Op. Cit.** p. 150.

<sup>109</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração burocrática à gerencial**. In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, ano 47, v. 120, jan/abr, 1996. p. 4.

<sup>110</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 540.

e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas do Estado, entre formulação de políticas públicas e sua execução; e finalmente o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.”<sup>111</sup>

Obviamente, não era só a qualidade do serviço público prestado ao cidadão o objetivo da Reforma. Assim como na maioria dos países, a reforma seria adotada também como uma forma de ajuste fiscal.

### 5.2.1. Reforma Constitucional

O próprio Bresser considerava a Constituição Federal de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes.<sup>112</sup> Assim, vários pontos da Reforma dependiam de mudanças na Constituição. Em primeiro lugar, o Ministro considerava o modelo de Estado previsto na Constituição altamente burocrático. Ia contra a tendência mundial de uma administração pública mais flexível e descentralizada, controladora de resultados e não de meios. Em segundo lugar, havia a questão dos servidores públicos. A previsão de Regime Jurídico Único para os servidores civis da União, foi ponto altamente criticado por Bresser. A estabilidade, garantida constitucionalmente era vista como nociva pelo ministro nos moldes inflexíveis da Carta Magna. Por fim, o Regime Próprio da Previdência dos servidores Civis era acusado pelo Ministro de distorções absurdas nas contas do Governo.<sup>113</sup>

Dessa forma, o Plano Diretor previa mudanças radicais no Regime Jurídico dos servidores civis. Com relação ao Regime jurídico Único, o Plano previa retirar os funcionários da administração indireta dele. As mudanças mais radicais, no entanto, eram com relação à estabilidade dos servidores.

Segundo a Constituição de então, a única forma do servidor público perder o cargo era através do cometimento de falta grave, após regular procedimento

---

<sup>111</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle.** Brasília, DF: MARE, 1997. p 18-19

<sup>112</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise economica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da America Latina.** São Paulo: 34, 1996. p. 275.

<sup>113</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise economica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da America Latina.** São Paulo: 34, 1996. p. 275.

administrativo, garantidos o contraditório e a ampla defesa. O plano Diretor previa duas novas formas de demissão do servidor público, nos moldes da administração pública gerencial.<sup>114</sup> A primeira seria por excesso de quadros. Decorrente da tentativa de superação da crise fiscal, a proposta era de que o excesso de gastos com pessoal ensejaria motivo para demitir servidores estáveis. Teriam que ser obedecidos, certamente, critérios pré-estabelecidos para a definição dos demitidos, para manter a impessoalidade da administração pública. Um critério que poderia ser utilizado, por exemplo, é o tempo de serviço público, exonerando-se primeiro os funcionários mais novos e posteriormente os mais velhos.<sup>115</sup> Como a demissão, no caso de excesso de quadros, não seria culpa do servidor, este receberia uma considerável indenização pela perda de seu cargo público, na proposição de Bresser equivalente a um ano de serviço. Já a segunda forma de perda de estabilidade prevista no Plano Diretor seria a demissão por insuficiência de desempenho. Tem relação direta com a administração pública gerencial. Como esta é voltada a resultados seria natural que os servidores que não alcançassem as metas fossem descartados. Seria uma forma de privilegiar o interesse público e a eficiência, já que a sociedade deixaria de pagar por um funcionário ineficiente, que não atende as expectativas.<sup>116</sup>

Cabe ressaltar que Bresser partia da premissa que a estabilidade era ruim para os servidores. Para os ruins, gerava acomodação, para os bons, desmotivação, já que seus esforços em bem-fazer seu trabalho não lhes geravam ganhos em comparação aos funcionários acomodados.

Das mudanças previstas, o Governo conseguiu alterar o artigo 39 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, acabando com o Regime Jurídico Único.<sup>117</sup> Em relação à estabilidade, das duas propostas de flexibilização, o Governo conseguiu aprovar, também através da emenda constitucional nº 19/98, apenas a primeira e, ainda assim, em hipóteses bem

---

<sup>114</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 287.

<sup>115</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 288.

<sup>116</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 288.

<sup>117</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses... Op. Cit.**.p. 187.



restritas.<sup>118</sup> A segunda proposta, de demissão por insuficiência de desempenho, não chegou a ser implantada.

Além da questão dos servidores, a matéria constitucional referente à Previdência Social também carecia de reforma, segundo o Governo. O objetivo era basicamente fiscal, era uma forma de cortar gastos, sendo que não se levou em conta a questão do papel do sistema de Seguridade Social.<sup>119</sup>

O Brasil era – e ainda é – um dos únicos países do mundo em que não há idade mínima para se aposentar. Ainda, o Governo via no Regime Próprio da Previdência dos Servidores gastos e privilégios em excesso. O cenário para o Governo era que, mais cedo ou mais tarde, o sistema inteiro entraria em colapso.<sup>120</sup>

A Reforma da Previdência Social foi aprovada através da emenda Constitucional nº 20/1998. O Governo conseguiu aprovar a idade mínima para aposentação apenas para os servidores civis, alterando o artigo 40, da Constituição Federal.<sup>121</sup> Como não conseguiu aprovar a idade mínima também para o Regime Geral, o Governo criou através da Lei nº 9.876/1999 o fator previdenciário, mecanismo que desestimula aposentadorias precoces, instituto até hoje polêmico e impopular.

### 5.2.2. Reforma administrativa

A proposta do Plano Diretor era transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial. Para Bresser, “enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido (...) a administração pública gerencial orienta-se para resultados.”<sup>122</sup>

O controle na administração gerencial seria, portanto, um controle de resultados, não de processos como na administração burocrática, o que implicaria

---

<sup>118</sup> Segundo o artigo 169, parágrafo 4º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, o servidor poderá perder a estabilidade se os gastos com pessoal excederem o limite estabelecidos em lei complementar. O parágrafo 5º do mesmo artigo prevê a indenização ao servidor nesses casos.

<sup>119</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa : Editora UEPG, 2006. p. 190.

<sup>120</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa : Editora UEPG, 2006. p. 191.

<sup>121</sup> COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa : Editora UEPG, 2006. p. 196.

<sup>122</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração burocrática à gerencial**. In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, ano 47, v. 120, jan/abr, 1996 p 11

numa mudança na máquina administrativa, com viés na descentralização. O Estado, para Bresser, não pode eximir-se de suas responsabilidades, mas isso não significa que precisa prestar todos os serviços diretamente. A estrutura da administração pública não precisa ser totalmente burocrática, e o espaço público não precisaria ser ocupado só pelo Estado.

Assim, o autor afirma que os Estados Modernos são formados por quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos, e produção de bens e serviços.<sup>123</sup> O Núcleo estratégico seria formado pelo Parlamento, Tribunais, Presidência, corpo de ministros, Ministério Público e funcionários civis de primeiro escalão. É onde estão situados, portanto, os titulares dos três poderes da União e seus assessores diretos. As atividades exclusivas são aquelas que dependem do poder de polícia do Estado para serem realizadas, como arrecadação de impostos e segurança pública, enquanto que as atividades não-exclusivas são as prestadas pelo Estado, mas que não necessitam do seu poder de polícia para serem efetivadas. São atividades onde Estado e iniciativa privada podem concorrer na prestação, como os serviços de saúde e educação. Por fim, a produção de bens e serviços condiz com as empresas estatais que fornecem produtos e serviços típicos do Mercado Privado. Normalmente são empresas que detêm o monopólio na prestação daquele serviço. No Brasil, podem ser empresas públicas ou sociedades de economia mista.<sup>124</sup>

Segundo o Plano Diretor, o modelo burocrático, nessa estrutura, era caro e ineficiente, devendo subsistir somente no chamado núcleo estratégico do Governo, mas mesmo assim concorrendo com a administração gerencial. Para as atividades exclusivas, o plano pretendia transformar as autarquias que prestam esse tipo de serviço em agências autônomas, com maior independência financeira, mas ainda sim componentes da estrutura estatal. Já os serviços não exclusivos seriam atribuição das organizações sociais, entidades públicas “não-estatais” sem fins lucrativos, que seriam autorizadas pelo poder público e receberiam dotação orçamentária para atuar.<sup>125</sup> O controle dessas instituições seria partilhado entre Estado e Sociedade, que ao exerceriam por meio de conselhos.

---

<sup>123</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração... Op. Cit.** p. 14

<sup>124</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração... Op. Cit.** p. 15

<sup>125</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração... Op. Cit.** p. 17

Tanto as agências autônomas quanto as organizações sociais seriam controladas por uma nova ferramenta, o contrato de gestão, celebrado entre o Estado e essas novas figuras descentralizadas.<sup>126</sup>

A produção de bens e serviços, por sua vez, tornar-se-ia, segundo o plano, atribuição exclusiva da iniciativa privada, mesmo em casos de monopólios naturais, onde, segundo Bresser, uma agência reguladora daria conta da regulamentação.

Dessa forma, o Plano previa a transferência de muitas das funções do Estado para a iniciativa privada. Mas, segundo Bresser, haveriam formas distintas de transferência, a depender da atividade transferida.

A transferência de órgãos prestadores de atividades não-exclusivas, como escolas e hospitais, para a iniciativa privada “sem fins lucrativos” não seria uma forma de privatização, e sim do que Bresser chama de “publicização”. As entidades prestadoras desse tipo de serviço, provenientes tanto do setor público reformado quanto da sociedade civil comporiam o chamado “Terceiro Setor”, razão pela qual não podem ser confundidas com atividades entregues à iniciativa privada. Privatização, segundo Bresser, ocorreria somente com as empresas estatais.

Assim, para o autor, público e estatal não se confundem. Uma atividade desenvolvida pelo Estado não necessariamente é uma atividade de interesse público. Já atividades prestadas pela iniciativa privada podem, por muitas vezes, serem de interesse público. O critério que Bresser utiliza, então, não é a propriedade, muito menos o regime jurídico da instituição, mas a sua finalidade, pertencendo ao setor público não-estatal instituições, que, embora de regime jurídico de direito privado, tem finalidade pública.<sup>127</sup> O terceiro setor se situaria justamente no setor público não-estatal.

Haveria, por fim, em paralelo com os processos de publicização e privatização, um processo de terceirização: atividades que não tem a ver com as funções do Estado, mas que a administração pública realiza para funcionar, como limpeza, manutenção, e vigilância de prédios públicos, seriam terceirizadas.<sup>128</sup>

O Plano Diretor, no entanto, entrou em confronto com diversas disposições constitucionais, além da resistência do funcionalismo público. O desprestígio

---

<sup>126</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração...** Op. Cit. p. 17

<sup>127</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo; Brasília, DF: Ed. 34: ENAP, 2011. p. 237.

<sup>128</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: MARE, 1997. p. 42.

crescente do neoliberalismo ao redor do mundo e o temor de retorno ao patrimonialismo também contribuíram para que boa parte do Plano não chegasse a ser colocado em prática.

Mesmo assim, Plano Diretor impactou significativamente na administração pública brasileira, seja através de mudanças na Constituição, seja através da elaboração de leis ordinárias. Varias estatais foram privatizadas, dando continuidade ao processo iniciado ainda no Governo Collor. Em consequência, várias agências reguladoras foram criadas, como a ANATEL e a ANEEL.

No entanto, as atividades ditas exclusivas do Estado mantiveram-se como responsabilidade das autarquias, como a Receita Federal e o INSS. No âmbito das atividades não-exclusivas, apesar de ser a área de maior impacto de toda a reforma, muitas prestadoras de serviço mantiveram-se dentro da estrutura estatal, mantendo uma estrutura burocrática.

Esse foi o caso das universidades. Segundo o próprio Bresser, inicialmente o Ministério da Educação apoiava integralmente a Reforma. No entanto, após uma veemente reação da comunidade acadêmica e dos reitores, que viam na reforma uma forma de privatização das universidades públicas, o ministro da educação recuou, considerando que a eventual transformação das universidades em organizações sociais carecia de mais estudo.<sup>129</sup>

Assim, curiosamente, a utilização das organizações sociais para a prestação de serviços não-exclusivos foi mais intensa nos estados e nos municípios do que na União, idealizadora da mudança.<sup>130</sup> De qualquer forma, o grande legado, positivo ou negativo, da reforma dos anos 90 foi a ampliação do chamado terceiro setor, ou, na linguagem de Bresser, do setor público não estatal.

### **5.2.3. O principal efeito prático da Reforma Administrativa: a expansão e consolidação do terceiro setor**

O Terceiro Setor é um conceito residual, que abarca instituições que não se encaixam nem no primeiro setor (o Estado), nem no Segundo (o Mercado). São,

---

<sup>129</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser.. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo; Brasília, DF: Ed. 34: ENAP, 2011. p. 245.

<sup>130</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p 541

portanto, instituições privadas sem fins lucrativos, que, a partir da Reforma Gerencial, passaram a ser utilizadas pelo Estado para prestar serviços públicos.

A Reforma Gerencial, no entanto, não criou o terceiro setor. Instituições de beneficência e de caridade surgiram no Brasil bem antes, como as Santas casas de misericórdia e a Cruz Vermelha.<sup>131</sup> Mas foi só a partir da década de 70, com o gradativo processo de redemocratização, que instituições não-governamentais passaram a surgir em maior número, sempre com uma postura de contestação e enfrentamento com relação ao Estado autoritário.<sup>132</sup> Tinham um papel, portanto, bem diferente do que viriam a ter com a reforma gerencial.

Um dos grandes problemas do Terceiro Setor é definir exatamente que entidades o compõem. Normalmente, utiliza-se o termo genérico ONG – organização não-governamental – para se referir às entidades componentes do terceiro setor. No entanto, o termo, ainda que consagrado internacionalmente, não define a natureza jurídica dessas organizações, que são diversas entre si.

Dessa forma, é preciso analisar os vários tipos de instituições que geralmente são consideradas como partes do terceiro setor, para identificar qual é a natureza jurídica de fato delas. Dizer que pertencem ao terceiro setor, categoria sem qualquer unidade conceitual, é dizer muito pouco ou quase nada.

Comumente os movimentos sociais são considerados integrantes do terceiro setor.<sup>133</sup> No entanto, tais movimentos podem ou não ter personalidade jurídica própria. Assim, mesmo que pelo conceito residual possam ser considerados como integrantes do terceiro setor – por não pertencer nem ao primeiro nem ao segundo – a impossibilidade de firmar parcerias com o Poder Público, quando não apresentam personalidade jurídica, exclui os movimentos sociais do grupo de entidades “não-estatais” utilizadas pela Reforma para prestar serviços públicos. Entretanto, a importância dos movimentos sociais não pode ser diminuída em razão disto, já que diferentemente das novas figuras trazidas pela reforma administrativa, tendem a continuar ter o papel contestador que lhes é típico.

A grande maioria de componentes do terceiro setor seriam as entidades de benefício mútuo e de benefício público.<sup>134</sup> As de benefício mútuo dirigem-se apenas

---

<sup>131</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 120

<sup>132</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Op. Cit.** p. 121

<sup>133</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Op. Cit.** p. 132

<sup>134</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Op. Cit.** p. 135

aos seus associados, são de interesse coletivo mas não público. São designadas por Bresser como organizações corporativas, como clubes e sindicatos.<sup>135</sup>

As entidades de benefício público seriam aquelas com fins comunitários, cujo objetivo final seria o atendimento do interesse público, ainda que tenham áreas específicas de atuação, como entidades de combate ao câncer, por exemplo.<sup>136</sup> São essas entidades que, pelas suas finalidades, podem firmar parcerias com o poder público.

Logo, as figuras trazidas pela reforma administrativa encaixam-se aqui. As organizações sociais são entidades de benefício público. Podem ser provenientes tanto da sociedade civil como do processo de publicização da reforma.<sup>137</sup>

## **6. A ORDEM CONSTITUCIONAL E OS MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO**

Analizadas as várias tentativas de Reforma da Administração Pública brasileira ao longo do século, resta saber se elas logram êxito em seus objetivos. Para isso, adota-se como parâmetro a Constituição Federal, sobretudo seus princípios, já que expressam os anseios de um Estado Democrático de Direito e de uma sociedade mais justa e solidária.

### **6.1. Do patrimonialismo à burocracia: a consolidação dos princípios da administração pública**

As reformas na administração pública brasileira sempre tenderam à modernização do Estado e a superação do patrimonialismo. Pelo menos no campo teórico, o modelo que melhor expressa esse objetivo é a administração burocrática.

A impessoalidade e a legalidade, além de princípios constitucionais, são princípios de um quadro administrativo burocrático. Cumpre lembrar que Max Weber, ao descrever tal quadro, era ideologicamente neutro em relação a ele. Mesmo

---

<sup>135</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser (Luiz Carlos Bresser). **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo; Brasília, DF: Ed. 34: ENAP, 2011. p. 236

<sup>136</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Op. Cit.** p. 135

<sup>137</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo; Brasília, DF: Ed. 34: ENAP, 2011. p. 236

assim, legalidade e impessoalidade foram alçados a princípios da administração pública por atenderem, cada um ao seu modo, o interesse público.

Como visto, em relação aos administrados, a impessoalidade tem o mesmo sentido que tinha como característica da burocracia: o agente age em nome do cargo que ocupa, e não em nome próprio. Em última análise, age em favor do interesse público.

A legalidade, por sua vez, vincula a atuação da administração pública à letra da lei. Ao fazê-lo, vincula a administração às normas elaboradas pelos representantes da população, que, pelo menos em tese, legislam em favor do interesse público.

Outro princípio diretamente relacionado ao quadro administrativo burocrático é o da moralidade. A implantação de um modelo burocrático, de cunho racional, serviu como forma de moralizar a administração pública.

O modelo burocrático teve, portanto, importante papel na superação do patrimonialismo. Seus preceitos, de ordem racional, foram essenciais para o surgimento do Estado democrático de Direito. No Brasil ainda tenta-se efetivar os princípios da impessoalidade, da legalidade e da moralidade através da burocracia.

## **6.2. Da burocracia ao gerencialismo: conflitos entre a ordem constitucional e a reforma gerencial dos anos 90**

Chega a ser obviedade afirmar que o modelo gerencial pretendido na Reforma Administrativa entrou em conflito com a Constituição Federal. Ademais, pretendia-se alterar a própria Constituição, como de fato ocorreu com a Emenda 19/98.

Entretanto, para além das mudanças no texto constitucional, muitos questionamentos surgiram quanto à compatibilidade das medidas tomadas no âmbito da reforma e os princípios constitucionais enumerados no Artigo 37 da Carta Magna.

### **6.2.1. A supremacia do interesse público no modelo gerencial**

Como visto, o modelo burocrático teve fundamental importância na consolidação do Estado Democrático de Direito. Ao ir de encontro com várias de

suas premissas, resta saber se a reforma gerencial não ofendeu tal princípio, em uma perigosa viagem de retorno ao patrimonialismo. A primeira possibilidade aventada de isso acontecer foi com relação às privatizações. É o retorno mais direto de uma função que em algum momento se tornou pública e que, pelas premissas da Reforma, voltou para a iniciativa privada.

A privatização desenfreada foi apontada pelo próprio Bresser como uma forma de apropriação do público pelo privado, fenômeno conhecido como *rent saking*. Trata-se de uma forma oportunista da iniciativa privada levar vantagem em meio à crise fiscal do Estado. Aproveita-se o momento em que a Administração Pública não consegue mais desenvolver a atividade econômica, seja por falta de recursos, seja pelas distorções que essas atividades causam no mercado, para se apropriar de um monopólio ou oligopólio extremamente lucrativo.<sup>138</sup>

Atento a essa possibilidade, Bresser apostava na criação de agências reguladoras como forma de salvaguardar o interesse público, principalmente em casos de monopólios e oligopólios naturais, dado o peso que essas figuras tem na economia.<sup>139</sup> Entretanto, não deixa de ser questionável a eficiência de uma agência reguladora no lugar da prestação direta do serviço pelo Estado. No Brasil, o exemplo mais emblemático foi a privatização da área de telefonia. Trocou-se o monopólio do Estado por um oligopólio de empresas, que hoje são campeãs de reclamações de consumidores. Houve, de fato, uma baixa dos custos da telefonia, como previram os idealizadores da operação. Mas não houve, de fato, uma melhoria na qualidade do serviço prestado.

Outra possibilidade de retorno do patrimonialismo seria o processo de “publicização”, a transferência de atividades não exclusivas para as figuras do terceiro setor. Irene Norara destaca que a mudança do papel do Estado, de prestador direto dos serviços públicos para financiador envolveria um “voto de confiança” no administrador público, algo incabível em um país extremamente mal colocado nos *rankings* internacionais de percepção de corrupção.<sup>140</sup>

O particular, dono da entidade do terceiro setor, por definição, não visaria o lucro. Mas na prática, o altruísmo nem sempre é o sentimento predominante nesse

---

<sup>138</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração burocrática à gerencial**. In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, ano 47, v. 120, jan/abr, 1996. p. 7

<sup>139</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 286.

<sup>140</sup> NOHARA, Irene. **Reforma administrativa e burocracia**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 98



tipo de organização. E, na ausência de um controle mais rigoroso de procedimentos, entidades como OS's e OSCIP's podem tornar-se novas formas de clientelismo e de apropriação do bem público pelo particular.<sup>141</sup> Nohara aponta para a incoerência da situação: “ora, como se pretende ter um Estado que passe a ser cada vez menos prestador (direto) de serviços públicos, com a transferência destes para entes de Direito privado ou para organizações sociais, e simultaneamente se deseja que os controles sejam ‘debilitados’ ou que se concentrem exclusivamente em resultados finais, para não inibir a ação gerencial?”<sup>142</sup>

Por fim, o regime de contratação de pessoal e fornecimento de mão de obra das entidades do terceiro setor prescindem de concurso e licitação. Afinal, sessa é a grande vantagem da utilização dessas entidades. Como o que se controla são os resultados, tanto faz se a organização contrata a fornecedora mais barata, ou o funcionário mais capacitado. O problema é que essa vantagem financeira, muitas vezes torna-se a principal motivação no uso de uma organização social. Não raro, entidades do terceiro setor são utilizadas como forma de burlar as exigências de concurso público e licitação, o que, além de ferir o princípio da impessoalidade, põe em risco a supremacia do interesse público.<sup>143</sup>

Por outro lado, Bresser atenta para o fato que o setor público não-estatal privilegia uma participação mais democrática na sociedade civil e estimula a solidariedade social.<sup>144</sup> A tomada de espaços públicos pela população, e a democratização de meios de prestação do serviço público seriam pontos positivos no tocante ao atendimento do interesse público. No entanto, em um país com alta taxa de desigualdade social, como o Brasil, o controle social exercido apenas pela sociedade é fraco, havendo necessidades de instituições estatais fortes, como o Ministério Público, para garantir um efeito controle.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Op. Cit.** p. 149

<sup>142</sup> NOHARA, Irene. **Op. Cit.** p. 99

<sup>143</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Op. Cit.** p. 151.

<sup>144</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 287.

<sup>145</sup> NOHARA, Irene. **Op. Cit.** p. 100

### 6.2.2. Eficiência nos modelos burocrático e gerencial

A eficiência foi alçada a princípio constitucional pela emenda 19/1998. Era o grande objetivo da reforma administrativa, pelo menos no discurso oficial do Plano Diretor. A flexibilização, a descentralização, e a privatização visariam, em última análise, uma administração pública mais eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos. Havia, portanto, a premissa de que o Estado é obrigatoriamente ineficiente e a entidade privada é eficiente. Na prática, no entanto, existem entidades estatais que conseguem ser altamente eficientes, mesmo submetidas a princípios burocráticos de gestão. Em contrapartida, existem entidades privadas extremamente ineficientes.<sup>146</sup>

Na busca pela eficiência, o Plano Diretor atacava ainda a estabilidade do servidor público, prevendo a possibilidade dele ser exonerado por insuficiência de desempenho. Ocorre que essa medida estava muito mais ligada a questão do enxugamento da máquina e ajuste fiscal do que uma efetiva melhora de desempenho.<sup>147</sup> A eliminação do servidor público ineficiente e cheio de privilégio era muito mais uma legitimação simbólica do processo de reforma do que um de seus reais objetivos.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Op. Cit.** p. 151

<sup>147</sup> NOHARA, Irene. **Op. Cit.** p. 113

<sup>148</sup> GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002. p. 66

## 7. CONCLUSÃO

As tentativas de modernização da administração pública estão diretamente ligadas ao papel que se espera do Estado perante a sociedade. A depender da definição do papel do Estado, define-se seu tamanho e suas atividades.

Em um Estado Democrático de Direito, que é o que se pretende para o Brasil segundo a Constituição Federal, é interessante notar como os vários processos de reforma ao longo do século XX raramente continham mecanismos para atingir esse objetivo.

Em primeiro lugar, nota-se a falta da participação popular na maioria das reformas. A Proclamação da República e a Constituição de 1891 foram obra do Exército. A Reforma de 1936 foi empreendida em meio a uma ditadura, e a de 1967 reuniu os dois aspectos anteriores: foi realizada durante uma Ditadura Militar.

Somente em 1995 iniciou-se uma Reforma do Estado em um ambiente democrático. No entanto, é notável a falta de comprometimento do Governo da época com os principais objetivos da Constituição. Frente a uma sociedade extremamente desigual, onde muitos dependem dos serviços públicos, já que o mercado não consegue, ou não quer, prestá-los, a Reforma tentou delegar ao setor privado a prestação direta de tais serviços, somente se comprometendo a subsidiá-los. Preocupava-se com os fins, e não com os meios. Como visto, a justificativa era a busca de um Estado mais eficiente, em contrapartida à ineficiência do Estado burocrático.

Ocorre que, ao contrário do discurso oficial da Reforma, burocracia e eficiência não são conceitos opostos, e sim complementares. Enquanto a eficiência pode ser entendida com a obtenção do melhor resultado com o menor custo, a burocracia é a forma racional de adequar meios a fins. Logo, aplicado corretamente, um sistema burocrático pode ser extremamente eficiente. A burocracia não é, em si, ineficiente. São suas disfunções, decorrentes do excesso de formalismo, que levam à ineficiência. Em sentido puro, a burocracia identifica-se justamente com a busca pela eficiência, já que é o meio mais racional (de menor custo, portanto) de se alcançar o fim desejado.

Dessa forma, o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº19/98, não necessariamente está fadado a conflitar-se com os demais princípios constitucionais da administração pública. Impessoalidade,

legalidade e moralidade podem justamente reduzir os custos da máquina estatal, já que sua aplicação tende a impedir desvios de recursos pelos entes privados.

Assim, a única interpretação possível do princípio da eficiência, independente da forma como ele foi parar na constituição, é interpretá-lo em consonância com os demais princípios, para que valores caros ao interesse público, como ética e transparência, não sejam entendidos como meros obstáculos à eficiência.

Outra premissa do Plano Diretor foi associar a burocracia ao autoritarismo e o gerencialismo à democracia. A democratização na prestação dos serviços sociais parece ser uma conquista louvável da Reforma. Ocorre que, em uma sociedade desigual, que não absorveu os valores de solidariedade presentes em um Estado Social, delegar à Sociedade Civil tanta responsabilidade é torna-la refém de poucos grupos de interesse, que tem na relação entre o público e o privado, sua inesgotável fonte de recursos. A democracia, portanto, não pode ser vista como um objetivo da Reforma do Estado, e sim uma condição necessária para que ela ocorra.

Dessa forma, não se discute que institutos emergentes de processos de Reforma, como as organizações sociais, podem ser eficientes na prestação de serviços públicos, inclusive de maneira gratuita. No entanto, para que isso ocorra, é necessário uma sociedade civil mais engajada, mais solidária e mais igualitária para preencher esse espaço público não-estatal. Na ausência disso, o retorno ao patrimonialismo e à ineficiência é inevitável. Sem participação popular e sem uma sociedade civil solidária, qualquer Reforma é um meio que não leva a fim algum.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da Troca Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa : Editora UEPG, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª Edição. São Paulo: Globo, 2003.
- GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.
- GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009
- HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2011.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010
- MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. Ed. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.
- NOHARA, Irene. **Reforma administrativa e burocracia**. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. Ed. Rio de Janeiro; Brasília, DF: J. Zahar: Escola Nacional de Administração Pública, 2003.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **O Dinossauro: uma pesquisa sobre Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1988.

PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. **Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. Brasília, DF: Brasilia Juridica, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: MARE, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo; Brasília, DF: Ed. 34: ENAP, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração burocrática à gerencial. In **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro, ano 47, v. 120, jan/abr, 1996

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise economica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da America Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

SALGADO, Eneida Desirée. **Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2007.

SALOOGE, Aneer. Desafios comuns a reforma administrativa em países em desenvolvimento. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

THEDIEK, Franz. Análise do projeto de descentralização no Peru. In KLIKSBURG, Bernardo (Compilador). **El Rediseño del Estado: una perspectiva internacional**. INAP, 1994.

TOONEN, Theo A. J. Reforma administrativa: analítica. In PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. 2. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente**. In: *Revista de Administração Pública*. Abr./jun., 1974.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.